

# Samozatrudnienie w świetle prawa węgierskiego

**Gyulavári Tamás**

prof., Katolicki Uniwersytet Pétera Pázmánya

## 1. Uwagi wprowadzające

Samozatrudnienie jako rodzaj pracy odrębny od zatrudnienia jest uregulowane w kodeksie cywilnym. Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie analiza i ocena ram prawa pracy, jak i doświadczeń związanych z funkcjonowaniem samozatrudnienia na węgierskim rynku pracy. W pierwszej kolejności przeprowadzono analizę węgierskich przepisów regulujących samozatrudnienie, w tym prawa pracy, prawa cywilnego i prawa ubezpieczeń społecznych. Następnie dokonano oceny dostępnych danych o tendencjach na rynku pracy odnośnie różnych grup samozatrudnionych, ze szczególnym uwzględnieniem prawdziwego i fikcyjnego samozatrudnienia w świetle pracy ekonomicznie zależnej.

W dalszej części rozdziału przedstawiono charakterystykę ochrony prawnej osób pracujących zarobkowo na własny rachunek na Węgrzech. Inaczej mówiąc omówiono zakres uprawnień przynależnych samozatrudnionym. Na koniec dokonano analizy węgierskich mechanizmów prawnych mających na celu walkę z fikcyjnym samozatrudnieniem. Niniejszy rozdział prezentuje obraz otoczenia prawnego samozatrudnienia na Węgrzech wraz z przepisami, tendencjami i oczywistymi niedociągnięciami. Autor stara się również podkreślić główne czynniki prowadzące do pracy na własny rachunek i powiązaną z nimi politykę w zakresie prawa pracy.

## 2. Krajowe przepisy o samozatrudnieniu: w cieniu stosunku pracy

Stosunek pracy pozostaje najważniejszym stosunkiem prawnym w zakresie świadczenia pracy, ale umowy cywilnoprawne, które stanowią jedyną alternatywę, również odgrywają ważną rolę w binarnym modelu na Węgrzech. W pierwszym punkcie

przedstawione zostaną ramy prawne stosunków pracy oraz regulacje obejmujące w sposób szczególny samozatrudnionych, w tym mające zastosowanie przepisy prawa pracy, prawa cywilnego i prawa ubezpieczeń społecznych.

## 2.1. Samozatrudnienie w strukturze prawnej stosunków zatrudnienia

Węgierską strukturę stosunków zatrudnienia można nazwać modelem binarnym, który opiera się z jednej strony na umowach o pracę, a z drugiej na umowach cywilnoprawnych. Typowy stosunek pracy stanowi po dziś dzień dominującą prawną formę zatrudnienia, która jest uregulowana osobną ustawą tzn. Kodeksem pracy z 2012 r. (dalej: Kodeksem pracy)<sup>1</sup>. Na Węgrzech nietypowe formy świadczenia pracy nie są tak bardzo rozpowszechnione, jak w państwach Europy Zachodniej, ponieważ stanowią zaledwie ułamek pracowników, szczególnie pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników tymczasowych. W zakresie umów nietypowych spuścizna okresu socjalistycznego w prawie pracy jest z pewnością silniejsza niż wpływ harmonizacji prawa pracy z prawem UE.

Oprócz stosunku pracy istnieją umowy cywilnoprawne, które stanowią tańsze i o wiele mniej uregulowane alternatywne ramy umowne dla pracowników. Analiza „kosztów i zysków” wyboru takiej umowy będzie przeprowadzona w pkt 4 niniejszego rozdziału poświęconym prawnej ochronie samozatrudnionych, więc na tym etapie skoncentruję się na prawnym otoczeniu umów cywilnoprawnych. Umowy te są uregulowane w Kodeksie cywilnym jako prawny stosunek pomiędzy dwoma równymi stronami bez stosownych unormowań i ochrony zatrudnienia. W związku z tym strony mogą dowolnie uregulować łączący je stosunek w umowie w ramach luźnych ram prawnych przewidzianych w prawie cywilnym. Umowy cywilnoprawne, które można zawrzeć w przypadku wykonywania pracy nie określają hierarchii stron, ani ekonomicznego podporządkowania bądź osobistej podległości pomiędzy wykonawcą pracy a podmiotem zatrudniającym.

Kodeks cywilny zawsze regulował dwa rodzaje umów, które można zawrzeć w przypadku świadczenia pracy<sup>2</sup>. Są one również obecne w aktualnie obowiązującym Kodeksie cywilnym<sup>3</sup>, a jest to „umowa o osobiste świadczenie usług” i „umowa o dzieło”. Oba rodzaje umów mogą stanowić ramy prawne dla pracy wykonywanej przez samozatrudnionych. Jednocześnie umowy o osobiste świadczenie usług są bardziej rozpowszechnioną formą dla regularnych i stałych stosunków zatrudnienia,

1 Ustawa 1 z 2012 r. Kodeks pracy. Link do angielskiego tłumaczenia ustawy: <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf> (dostęp: 23.09.2020).

2 Patrz poprzednia Ustawa 4 z 1959 r. Kodeks cywilny (nie obowiązuje od 2014 r.), art. 474–483 i 389–401.

3 Ustawa 5 z 2013 r. Kodeks cywilny (obowiązuje od 2014 r.), art. 6:238–250 i 6:272–280, [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil\\_Code.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil_Code.pdf) (dostęp: 9.09.2020).

ponieważ opierają się na „obowiązku staranności”. W ich ramach zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zlecenie, które powierzył mu zleceniodawca, a zleceniodawca zobowiązuje się wypłacić ustalone w umowie wynagrodzenie<sup>4</sup>. Z kolei na podstawie umowy o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się wykonać czynności, by osiągnąć uzgodniony rezultat, a klient zobowiązuje się przyjąć dzieło i wypłacić ustalone w umowie wynagrodzenie<sup>5</sup>. Dlatego to umowy o dzieło zazwyczaj wykorzystuje się do ukrycia stosunku pracy w różnych branżach, np. w rozrywce, ochronie, pracy biurowej, branży budowlanej itd.

Samozatrudnienie jako trzecia prawna kategoria pracy zależnej ekonomicznie (oprócz umów o pracę i umów cywilnych), która znana jest w wielu europejskich systemach prawnych<sup>6</sup>, nie została uregulowana na Węgrzech. Pierwszy projekt Kodeksu pracy z 2011 r. zawierał teoretycznie inspirującą propozycję w tej materii, ale nie miał on ostatecznie wpływu na obecnie obowiązujące przepisy<sup>7</sup>. W związku z tym samozatrudnienie obejmuje trzy raczej odmienne grupy osób pracujących: rzeczywiste samozatrudnienie, pracę ekonomicznie zależną i fikcyjne samozatrudnienie. Wszystkie te kategorie odgrywają określoną rolę na węgierskim rynku pracy. Rzeczywiste samozatrudnienie obejmuje niezależne umowy, których nie charakteryzuje osobista podległość ani ekonomiczna zależność pomiędzy stronami umownego stosunku. W pracy zależnej ekonomicznie brakuje osobistej podległości wobec podmiotu zlecającego, ale pojawia się wysoki stopień ekonomicznego uzależnienia od jednego (decydującego) klienta (kwazi-pracodawcy). Fikcyjne samozatrudnienie to relacja charakteryzująca się wysokim stopniem osobistej podległości i ekonomicznej zależności, ale poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej strony obniżają koszty zatrudnienia (niższe obciążenia publicznoprawne i mniej obowiązków dla pracodawcy).

Powyżej wskazani samozatrudnieni korzystają z formy umownej, jaką są umowy o osobiste świadczenie usług, a w zakresie statusu prawnego wybierają „jednoosobową działalność gospodarczą”, bądź zostają współnikiem w spółce. Ten drugi status jest uregulowany w kodeksie cywilnym<sup>8</sup>. Bycie współnikiem w spółce komandytowej stanowi najbardziej rozpowszechnione rozwiązanie na węgierskim rynku pracy,

4 Ustawa 5 z 2013 r. Kodeks cywilny, art. 6:272.

5 *Ibidem*, art. 6:238.

6 Patrz np.: N. Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, Aldershot 2007; G. Casale, *The Employment Relationship. A Comparative Overview*, Geneva 2011; D. Brodie, *Employees, workers and the self-employed*, „Industrial Law Journal” 2005, vol. 34, no. 3, s. 253–260; F. Pennings, C. Bosse (red.), *The Protection of Working Relations*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2011; G. Davidov, *Who is a worker?*, „Industrial Law Journal” 2005, vol. 35, no. 1, s. 57–71; S. Deakin, *The comparative evolution of the employment relationship*, [w:] G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*, Oxford, 2006, s. 89–108.

7 Patrz szczegóły: T. Gyulavári, *A bridge too far? The Hungarian regulation of economically dependent work*, „Hungarian Labour Law E-Journal” 2014, no. 1, s. 82–103, [http://hlj.hu/letolt/2014\\_1\\_a/01.pdf](http://hlj.hu/letolt/2014_1_a/01.pdf) (dostęp: 23.09.2020).

8 Ustawa 5 z 2013 r. Kodeks cywilny, art. 3:88–324.

ponieważ jest to najprostszy i najtańszy sposób prowadzenia spółki (przedsięwzięcia biznesowego) wyłącznie dla celów świadczenia pracy osobiście. Nieograniczona kwota wkładu kapitałowego stanowi główną zaletę spółki komandytowej, dlatego takie przedsięwzięcie można szybko utworzyć przy niewielkim wkładzie finansowym<sup>9</sup>, w przeciwieństwie do innych rozwiązań prawnych.

Jeśli chodzi o drugą możliwość, to jednoosobowa działalność gospodarcza (jednoosobowa spółka) jest uregulowana specjalną ustawą<sup>10</sup>. Na Węgrzech bardzo łatwo można założyć jednoosobową działalność gospodarczą i spółkę jednoosobową, a w ramach obu tych form można zatrudniać pracowników. Jednoosobowa działalność gospodarcza oraz spółki te mogą korzystać z tych samych form opodatkowania, aby osiągnąć niższe koszty niż w przypadku stosunku pracy. W pkt 3 autor dokona analizy dostępnych danych liczbowych, które pokażą skalę samozatrudnienia na Węgrzech. Wcześniej jednak należy pokazać różne rozwiązania pozwalające nabyć prawa wynikające z ubezpieczenia społecznego w przypadku samozatrudnienia.

## 2.2. Uprawnienia samozatrudnionych w zakresie ubezpieczenia społecznego<sup>11</sup>

### 2.2.1. Ogólny system ubezpieczenia społecznego dla wszystkich pracowników

W przypadku pracowników, urzędników, usługodawców i osób samozatrudnionych, które pracują same lub w organizacjach, ustawa przewiduje obowiązek płacenia składek. W sytuacji zatrudnienia składki płacone są przez pracodawców (19%) i pracowników (18,5%) osobno, a samozatrudnieni płacą składkę sami według tej samej wysokiej stawki (razem 37,5%)<sup>12</sup>. Samozatrudnieni stają się automatycznie „ubezpieczonymi” w państwowym systemie ubezpieczenia społecznego<sup>13</sup>, jeśli ich przychód przekroczy 30% minimalnego wynagrodzenia<sup>14</sup>.

Samozatrudnieni muszą odprowadzać powyżej wskazane składki na ubezpieczenie społeczne, które są obliczane w oparciu o ich przychody, ale są też objęci

9 *Ibidem*, art. 3:154.

10 Ustawa 115 z 2009 r. o jednoosobowej działalności gospodarczej i jednoosobowych spółkach.

11 Podrozdział 2.2 powstał na podstawie artykułu: T. Gyulavári, *Structure and Social Protection of the Self-employed Society: An Eastern-European Perspective based on Hungarian Experience*, [w:] M. Westerveld, M. Olivier, *Social Security Outside the Realm of the Employment Contract: Informal Work and Employee-like Workers*, Cheltenham 2019, s. 162–176.

12 Oprócz tego trzeba płacić podatek dochodowy, którego wysokość zależy od wybranego systemu opodatkowania (z kilku skomplikowanych wariantów).

13 Obejmuje ubezpieczenie zdrowotne i ograniczone świadczenia socjalne dla samozatrudnionych, którzy nie przekraczają tej bardzo niskiej kwoty (art. 15–16 ustawy 80 z 1997 r.).

14 Ustawa 80 z 1997 r., art. 5 ust. 1g.

ustawową minimalną („oczekiwaną”) podstawą wymiaru składek. Nie mogą uniknąć płacenia minimalnej składki, nawet jeśli ich przychód jest niższy od podstawy wymiaru (lub, gdy w ogóle nie mają przychodu). Ta „oczekiwana podstawa wymiaru składek”, która stanowi swego rodzaju prognozowany przychód, oznacza minimalne wynagrodzenie dla składek emerytalnych i 150% minimalnego wynagrodzenia dla składki zdrowotnej i na wypadek bezrobocia<sup>15</sup>. Prawa wynikające z ogólnego systemu ubezpieczeń społecznych zostaną przeanalizowane w pkt 4 niniejszego rozdziału omawiającym ochronę prawną samozatrudnionych.

### 2.2.2. Tanie alternatywy dla ogólnego systemu

Jak już wyjaśniono powyżej, składki na ubezpieczenie społeczne na Węgrzech są wysokie, a potencjalne świadczenia gorszej jakości niż w Europie Zachodniej. W związku z tym samozatrudnieni nie są specjalnie zainteresowani tymi świadczeniami i robią wszystko, co jest możliwe, aby uniknąć płacenia tak wysokich składek na ubezpieczenie społeczne. To z kolei prowadzi do wykonywania pracy nierejestrowanej lub do płacenia podatków za pośrednictwem fikcyjnych firm, które nie odprowadzają składek na ubezpieczenie społeczne. Ustawodawstwo stara się ciągle tworzyć tańsze specjalne systemy ubezpieczeń dla samozatrudnionych, co jest głównym powodem rozwoju fikcyjnego samozatrudnienia na Węgrzech.

W tych specjalnych systemach ubezpieczenia społecznego i podatkowych ogólny koszt zatrudnienia (podatki i składki na ubezpieczenie społeczne) jest znacznie niższy, ale świadczenia są również ograniczone. Jest to szczególnie „układ” pomiędzy Państwem a zainteresowanymi, w którym pracownicy rezygnują ze świadczeń wypłacanych przez Państwo (przyszłe świadczenia), aby mieć większe przychody (płacąc niższe składki). Dwa istniejące szczególne systemy ubezpieczenia zostaną przeanalizowane poniżej, aby pokazać rozbieżności węgierskiego modelu ubezpieczenia społecznego: a) podatek ryczałtowy dla małych podatników – przedsiębiorców (KATA) i b) uproszczona składka na obciążenia publicznoprawne (EKHO).

Podatek ryczałtowy dla małych podatników – przedsiębiorców (KATA)<sup>16</sup> stanowi najbardziej rozpowszechnioną „alternatywę” opodatkowania samozatrudnionych. Jest to tańsze rozwiązanie w stosunku do ogólnego systemu opodatkowania i ubezpieczenia społecznego. Istnieje ono na Węgrzech od 2013 r. i mogą je wybrać osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, jednoosobowe firmy, spółki komandytowe oraz spółki z nieograniczoną odpowiedzialnością, której wspólnikami są tylko osoby fizyczne, a także kancelarie prawnicze. Dlatego też samozatrudnieni mogą korzystać z tego rozwiązania, by uciec od płacenia wysokich podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Usługodawca (spółka) musi płacić miesięcznie

<sup>15</sup> Ustawa 80 z 1997 r., art. 27 ust. 2.

<sup>16</sup> Został on wprowadzony Ustawą 147 z 2012 r. o podatku ryczałtowym dla małych podatników – przedsiębiorców i o podatku dla małych firm.

tylko 50 000 forintów<sup>17</sup> (600 000 forintów rocznie, około 1700 euro) do maksymalnej wysokości przychodu wynoszącej 12 milionów forintów (około 34 000 euro) rocznie. Ten niski ryczałt obejmuje wszystkie podatki i składki, które musi płacić usługodawca (kwazipracownik) i spółka (kwazipracodawca).

Jeśli przyjmiemy maksymalny możliwy przychód wynoszący 12 milionów forintów (około 34 000 euro) w tym systemie podatkowym<sup>18</sup>, to obciążenia publiczno-prawne stanowią 5% tego przychodu. Ponadto im wyższy przychód usługodawcy, tym stosunek kwoty wpłacanej do budżetu w ramach tego podatku ryczałtowego jest niższy. Podatek ten jest szokująco niski w porównaniu z 37,5% składki na ogólne ubezpieczenie społeczne (z wyłączeniem podatku). W konsekwencji ta forma opodatkowania rozpowszechniła się bardzo szybko wśród samozatrudnionych, co zostanie opisane w pkt 3, którego przedmiotem będzie skala zjawiska samozatrudnienia na Węgrzech.

Rząd węgierski zdał sobie sprawę z coraz większego odpływu podatników ze stosunku pracy do samozatrudnienia z powodu nowego podatku KATA. W odpowiedzi na to zjawisko zaczęto pobierać od 2021 r. dodatkowe 40% podatku dochodowego od przychodu przekraczającego 3 miliony forintów u tego samego pracodawcy<sup>19</sup>, co jest formą sankcji prawnej dla tych, którzy w ten sposób ukrywają zatrudnienie<sup>20</sup>. Odpowiednio ograniczone prawa w ramach ubezpieczenia społecznego będą przedstawione w pkt 4 niniejszego rozdziału omawiającym ochronę prawną samozatrudnionych.

O ile ta nowa (druga) 40% stawka podatkowa nakłada dodatkowe obciążenie na pracodawców, którzy korzystają z tego rozwiązania, by ukryć zatrudnienie poprzez fikcyjne samozatrudnienie, o tyle karze również pracowników, którzy mają wyższe przychody. Przykładowo samozatrudniony z wyższym przychodem może mieć 3 klientów, którzy przekraczają próg 3 milionów. Taka sytuacja nie wiąże się z domniemanym samozatrudnieniem, ale dodatkowy podatek muszą zapłacić wszyscy trzej klienci, co zdecydowanie podwyższa koszt samozatrudnienia, a nie ma wpływu na ograniczenie fikcyjnego samozatrudnienia. Ta nowa podwyżka stawki podatkowej ma istotne znaczenie dla zwiększenia wpływów do państwowego budżetu. Państwo najpierw przyciąga samozatrudnionych do tej grupy podatkowej, a potem podnosi podatek, aby zwiększyć wpływy budżetowe.

Oprócz podatku KATA, tak zwana uproszczona składka na obciążenia publiczno-prawne (EKHO)<sup>21</sup> stanowi kolejną tanią alternatywę dla niektórych, określonych

17 Jest to tylko połowa tej kwoty (25 000 forintów), jeśli osoba jest ubezpieczona gdzie indziej (druga praca).

18 Powyżej tej kwoty ma zastosowanie 40% stawka podatkowa.

19 Jeśli osoba samozatrudniona ma dochody przekraczające 3 miliony forintów od wielu pracodawców, to wszyscy pracodawcy muszą zapłacić dodatkowy podatek. W związku z tym to rozwiązanie może być postrzegane jako druga stawka podatku KATA.

20 Ustawa 147 z 2012 r. o podatku ryczałtowym dla małych podatników – przedsiębiorców i o podatku dla małych firm.

21 Ustawa 120 z 2005 r. w sprawie uproszczonych obciążeń publiczno-prawnych.

kategorii samozatrudnionych, bo pozwala im płacić mniejsze podatki i składki od 2006 r. To rozwiązanie przyciąga mniej pracowników niż podatek KATA<sup>22</sup>, ponieważ powstało z myślą o pracownikach mediów i artystach (zawody wymienione w ustawie), pracujących na podstawie stosunku pracy lub w warunkach samozatrudnienia. Wykonawca pracy musi płacić 15% (emeryci tylko 11,1%) całego przychodu do maksymalnej wysokości 60 milionów forintów rocznie, co obejmuje wszystkie podatki dochodowe i składki na ubezpieczenie społeczne. Ponadto podmiot zlecający (klient) płaci kolejne 20% od wynagrodzenia brutto tego wykonawcy. Osoba pracująca ma prawo do opieki zdrowotnej i emerytury, ale nie ma prawa do świadczeń pieniężnych (np. zasiłku chorobowego, macierzyńskiego), ani do zasiłku dla bezrobotnych<sup>23</sup>. Na dodatek emerytura jest obliczana przyjmując tylko 61% opodatkowanego przychodu<sup>24</sup>.

Podsumowując węgierskie ramy prawne dotyczące samozatrudnienia należy podkreślić wieloletnią tradycję binarnej struktury zatrudnienia opartej na dwóch kodeksach: Kodeksie pracy dla pracowników i Kodeksie cywilnym dla samozatrudnionych. W ramach Kodeksu cywilnego, umowy cywilnoprawne, a w szczególności umowy o osobiste świadczenie usług, stanowią niezmiennie, stałe ramy umowne będące podstawą dla pracy świadczonej poza stosunkiem pracy. Samozatrudnieni to albo osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, albo wspólnicy spółek osobiście świadczący pracę, zwykle wspólnicy spółek komandytowych. Są oni objęci pełną ochroną w ramach ubezpieczenia społecznego, ale mogą też obniżyć koszty rezygnując z ogółu praw przyznawanych w ramach ubezpieczenia społecznego, wybierając tańszą formę opodatkowania (KATA). Przedmiotem kolejnego punktu będą statystyki samozatrudnienia pokazujące obecną skalę tego zjawiska na Węgrzech oraz tendencje w tym zakresie.

### 3. Skala samozatrudnienia na Węgrzech

#### 3.1. Uwagi wprowadzające

Pomiar zatrudnienia stanowi od zawsze trudne i problematyczne zadanie, ponieważ brakuje jasno zdefiniowanych pojęć, grupy samozatrudnionych pokrywają się, a dane są ograniczone. Węgierskie statystyki są dość skąpe i niejasne w zakresie wewnętrznego podziału całej grupy samozatrudnionych. W pierwszej kolejności należy oszacować liczbę samozatrudnionych, w tym szczególnie liczbę osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, którzy stanowią największą grupę samozatrudnionych. Jednocześnie trzeba skupić się na tendencjach w tym zakresie

<sup>22</sup> Niestety nie ma danych o liczbie podatników podatku EKHO.

<sup>23</sup> Art. 4–8 ustawy 120 z 2005 r.

<sup>24</sup> Ustawa 80 z 1997 r., art. 22 ust. 1g.

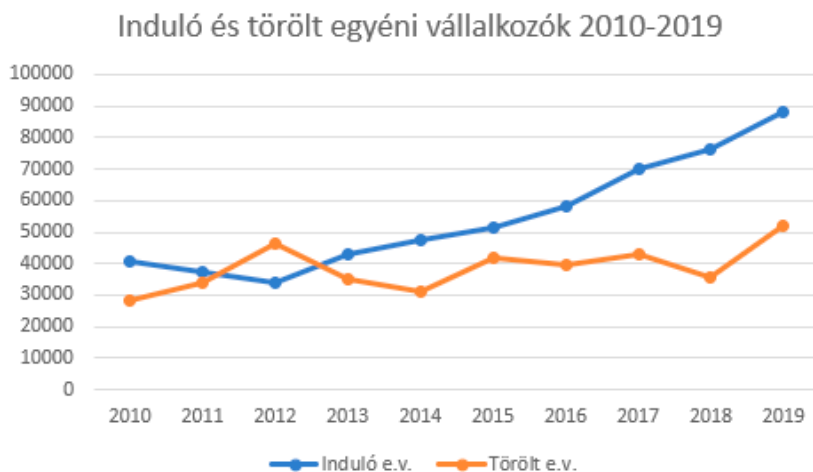
zarówno w ostatnich 30 latach, jak i w okresie współczesnym. Następnie zostanie opisany niedawny nagły wzrost podatników podatku KATA. W podsumowaniu zaś autor przedstawi obraz korzyści związanych z samozatrudnieniem i jego praktyczne znaczenie na węgierskim rynku pracy.

### 3.2. Tendencje w samozatrudnieniu

Jeśli chodzi o liczbę samozatrudnionych na Węgrzech, to jest ona stosunkowo niska w porównaniu z innymi europejskimi krajami i na przestrzeni 30 lat ciągle zmniejszała się, z wyjątkiem kilku ostatnich. O ile w 1990 r. udział samozatrudnionych w grupie wszystkich pracujących wynosił 20,42%, o tyle później zmniejszał się do obecnego poziomu, który określa się na 10,83%. Stanowi to zatem połowę stanu z 1990 r. Co zdumiewające, dane OECD wskazują na niewielki wzrost tej liczby w ostatnich kilku latach, co moim zdaniem należy tłumaczyć rozpowszechniającym się zjawiskiem fikcyjnego samozatrudnienia spowodowanym nowymi zasadami opodatkowania w ramach podatku KATA. Dla celów statystyk OECD samozatrudnienie definiuje się jako zatrudnienie pracodawców, osób pracujących na własny rachunek, członków spółdzielni producentów i bezpłatnie pomagających członków rodziny<sup>25</sup>.

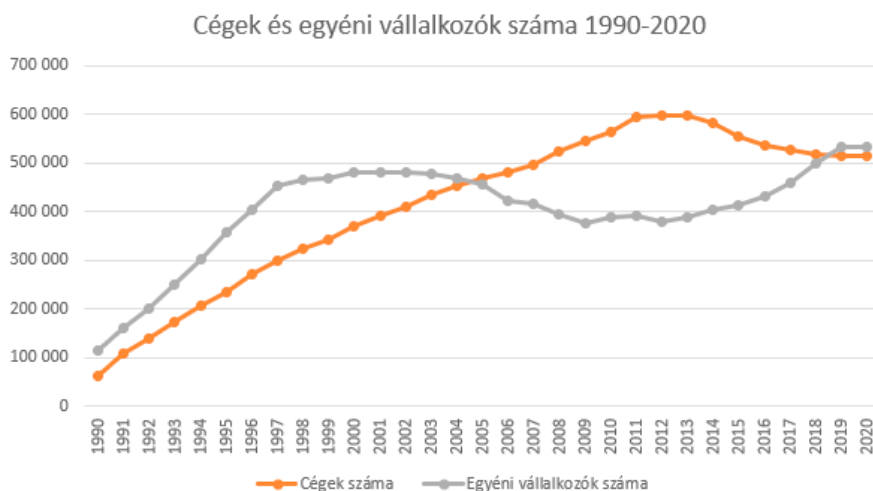
W ostatnich latach liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą zaczęła gwałtownie rosnąć i zmiana ta jest najprawdopodobniej powiązana z wprowadzeniem na Węgrzech w 2013 r. nowego podatku ryczałtowego (KATA). Najnowsze dane pokazują, że wzrost liczby osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą przekroczył 80 000 rocznie, co stanowi dość wysoki wynik dla rynku pracy z niewiele ponad 4 milionami pracowników. Ogółem liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą przekroczyła 530 000, co stanowi najwyższy z dotychczas zanotowanych poziomów. Ciekawe, że liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą jest większa niż spółek. Osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą są samozatrudnione (niektóre mają pracowników), a niektórzy są współnikami (właścicielami) spółek, ale ta ostatnia liczba jest nieprecyzyjna.

25 *Self-employment rate*, OECD, <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> (dostęp: 17.09.2020).



**Wykres 1.** Roczny wzrost (spadek) liczby osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą w latach 2010–2019

**Źródło:** Már több az egyéni vállalkozó, mint a cég Magyarországon, 19.02.2020, Opten, <https://www.opten.hu/kozlemenyek/mar-tobb-az-egyeni-vallalkozo-mint-a-ceg-magyarorszagon>



**Wykres 2.** Ogólna liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą w latach 1990–2020

**Źródło:** Opten, 2020.

Nieostre rozgraniczenie w prawie pomiędzy stosunkiem pracy, samozatrudnieniem a pracą wykonywaną w ekonomicznej zależności powoduje, że bardzo trudno jest nakreślić obraz proporcji poszczególnych grup samozatrudnionych na rynku pracy na Węgrzech. W praktyce rzeczywisty samozatrudniony, fikcyjny samozatrudniony i osoba wykonująca pracę w ekonomicznej zależności pracują na podstawie umów cywilnoprawnych jako osoby prowadzące jednoosobową działalność

gospodarczą lub jako wspólnicy spółek<sup>26</sup>. Prawdziwy rozmiar tych trzech podgrup samozatrudnionych często nie może być wykazany na podstawie dostępnych danych, gdyż statystyki głównie koncentrują się na ogólnej liczbie samozatrudnionych lub liczbie osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. W drodze wyjątku węgierski Główny Urząd Statystyczny wyodrębnił dane z 2017 r. dla samozatrudnionych z jednym klientem i wieloma klientami, co pokazało że jedna trzecia samozatrudnionych (140 000 usługodawców) jest zależna od jednego (decydującego) klienta<sup>27</sup>. Ci usługodawcy są albo wykonawcami ekonomicznie zależnymi albo fikcyjnymi samozatrudnionymi.

### 3.3. Podatek KATA: niebezpieczna historia sukcesu

Podatek ryczałtowy dla małych podatników – przedsiębiorców (KATA) stał się ogromnie popularny wśród samozatrudnionych w bardzo krótkim czasie. Liczba osób objętych tym podatkiem podwoiła się: z 75 000 usługodawców w pierwszym roku (2013) do 140 000 pracujących w 2016 roku, ponad 300 000 w 2017 r.<sup>28</sup> i 404 000 w czerwcu 2020 r.<sup>29</sup>, co stanowi prawie 10% całej węgierskiej siły roboczej. Z uwagi na fakt, że pracownicy nie mogą korzystać z tej formy opodatkowania, a jest ona najbardziej popularna wśród samozatrudnionych, to dane te pokazują, jaka jest liczba samozatrudnionych, ale również powody nagłego wzrostu samozatrudnienia, szczególnie fikcyjnego.

Podatek KATA stanowi doskonały przykład tego, jak nietrafiona polityka finansowa Państwa może podsycać odejście od prawa pracy w poszukiwaniu wyższego wynagrodzenia w danej chwili, nawet jeśli wiąże się to z bardzo ograniczonymi uprawnieniami wynikającymi z ubezpieczenia społecznego (np. emerytalnymi). Kwestia tego czy nowe prawne restrykcje wprowadzające 40% dodatkowego podatku dochodowego powyżej 3 milionów forintów będą miały duży wpływ na liczbę podatników podatku KATA od 2021 r. pozostaje otwarta. Z uwagi na fakt, że inne rozwiązania podatkowe są w dalszym ciągu mniej opłacalne niż podatek KATA, zakładam, że nawet jeśli niedawny gwałtowny wzrost samozatrudnienia zatrzyma

26 Pracujący może wybrać którąkolwiek z tych form prawnych, aby zawrzeć umowę cywilnoprawną i wykonywać pracę bądź jako osoba fizyczna, bądź poprzez spółkę (zazwyczaj utworzoną w tym celu).

27 9.8.3. Társas és egyéni vállalkozók, önállók az ügyfelek / megrendelők száma, dominanciája szerint, 2017. II. negyedév, [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_onfogl9\\_08\\_03.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_onfogl9_08_03.html) (dostęp: 25.09.2020).

28 M. Kotroczó, *Nagyon népszerű lett a kata a NAV-nál*, 9.02.2016, <http://www.uzletresz.hu/penzugy/20160202-kisadozo-vallalkozasok-teteles-adoja-kata-adozas-nav-adoszakerto.html> (dostęp: 25.09.2020).

29 T. Jakubász, *Kata, a kisvállalkozások adózásának rocksztárja*, Magyar Nemzet, 2020.06.17, <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/kata-a-kisvallalkozasok-adozasanak-rocksztarja-8254458> (dostęp: 25.09.2020).

się, to liczba osób płacących ten podatek najprawdopodobniej pozostanie na obecnym poziomie.

Podsumowując dostępne dane, poziom samozatrudnienia wynosi pomiędzy 10% a 15% wszystkich osób pracujących na węgierskim rynku pracy. W 1990 r. skala tego zjawiska była wyższa (ponad 20%), ale ciągły spadek obniżył liczbę samozatrudnionych o połowę do 2020 r. W ostatnich latach mogliśmy zaobserwować wzrost samozatrudnienia, w szczególności zaś skokowy wzrost liczby osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. To nagłe upowszechnienie się działalności gospodarczej jest moim zdaniem logiczną konsekwencją nowego „cudownego podatku”. Ta forma opodatkowania jaką jest podatek KATA będzie znacząco ograniczona od 2021 r., więc ciągły szybki wzrost samozatrudnienia jest co najmniej wątpliwy.

## 4. Ograniczona ochrona prawna samozatrudnionych na Węgrzech

### 4.1. Uwagi wprowadzające

Przedstawione powyżej rozważania koncentrowały się na otoczeniu prawnym i praktycznym znaczeniu samozatrudnienia na Węgrzech. W pkt 4 autor dokona analizy pojęcia samozatrudnienia, a także scharakteryzuje ochronę tej kategorii wykonawców na gruncie prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych.

### 4.2. Brakująca definicja samozatrudnienia

W prawie węgierskim nie ma definicji samozatrudnionego. Także doktryna prawa pracy nie wypracowała szeroko akceptowanego jednolitego pojęcia w tym obszarze. Przedstawiciele nauki pisząc o tym zjawisku na rynku pracy, po dziś dzień używają nieprecyzyjnych lub różnych pojęć<sup>30</sup>. Przed implementacją unijnych dyrektyw o równym traktowaniu i o warunkach pracy, brak tej definicji nie był zauważany w literaturze przedmiotu. Dopiero harmonizacja prawa pracy z prawem UE, a szczególnie wyjaśnienie podmiotowego zakresu Dyrektywy 86/613/EWG<sup>31</sup>, doprowadziła

30 Przykłady patrz: B. Szekeres, *Fogalmi zűrzarav a munkajogtudományban: az önfoglalkoztatás problematikája*, „Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica” 2018, t. XXXVI/2, s. 472–484; N. Jakab, *Munkavégzők a munkavégzési viszonyok rendszerében*, „Jogtudományi Közlöny” 2015, szepetember, s. 421–432.

31 Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa. Dz.U. UW L 359, 19.12.1986.

do szczegółowej analizy definicji samozatrudnienia w prawie węgierskim. Oprócz harmonizacji z prawem unijnym posiadanie takiej definicji nie wydaje się konieczne, ponieważ nie miałyby ona żadnych teoretycznych ani praktycznych skutków.

Bez wątpienia pojęcie samozatrudnienia obejmuje umowy cywilnoprawne osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, jednoosobowych spółek i osób osobiście świadczących pracę w ramach spółek (głównie spółek komandytowych), bez względu na fakt posiadania pracowników. W praktyce jednoosobowa działalność gospodarcza to dominująca forma samozatrudnienia, przy czym niektóre osoby prowadzące działalność angażują pracowników<sup>32</sup>. Dyskutuje się czy samozatrudnieni nie ograniczają się jedynie do tych osób, które nie posiadają pracowników. Moim zdaniem zatrudnianie innych osób nie stanowi wyłączonego i decydującego czynnika.

Jeśli opieramy nasz system teoretyczny na modelu binarnym, możemy stwierdzić, że samozatrudnieni to ci usługodawcy, którzy nie pracują na podstawie umowy o pracę. W związku z tym – moim zdaniem – wykonawcy pracy dorywczej nie są samozatrudnieni, ponieważ praca ta, zwana również „uproszczonym zatrudnieniem”, jest zdefiniowana w Kodeksie pracy jako nietypowy stosunek pracy<sup>33</sup> i rzeczywiście charakteryzuje ją pewien poziom osobistej podległości. Ponadto baza danych Fundacji Eurofound dotycząca samozatrudnienia włącza członków spółdzielni do grupy samozatrudnionych. Tymczasem różne rodzaje spółdzielni (socjalne, studenckie, emerytów) mogą być wykorzystywane jako pracodawcy, często funkcjonujący podobnie do agencji pracy tymczasowej, chociaż przy mniej restrykcyjnej ochronie zatrudnienia<sup>34</sup>. W związku z tym według mnie należy wyłączyć członków spółdzielni z kategorii samozatrudnionych, szczególnie w węgierskim otoczeniu prawnym.

Podsumowując, nie ma prawnej definicji samozatrudnienia, a nawet naukowe publikacje nie przyjmują jednolitego ani jednoznacznego podejścia do tego pojęcia. Samozatrudnieni to osoby, które nie pracują na podstawie umowy o pracę. W konsekwencji binarnej struktury stosunków zatrudnienia, umowa cywilnoprawna jest jedyną umowną formą świadczenia pracy wykorzystywaną wobec osób samozatrudnionych. Pracownicy dorywczy są formalnie pracownikami, więc nie są samozatrudnieni. Członkowie różnych spółdzielni nie są pracownikami, ale spółdzielnie często działają podobnie do pracodawców lub nawet do agencji pracy tymczasowej. W związku z tym pojęcie samozatrudnienia obejmuje umowy cywilnoprawne osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, jednoosobowych spółek i wykonawców osobiście świadczących pracę w ramach spółek, przy czym kwestią sporną pozostaje fakt, czy ma tu znaczenie posiadanie pracowników.

32 *Self-employed with employees*, 2017, OECD, <https://data.oecd.org/entrepreneur/self-employed-with-employees.htm> (dostęp: 17.09.2020).

33 Art. 201 ust. 1 Kodeksu pracy.

34 G. Kártyás, *Atipikus munkaviszonyok*, [w:] T. Gyulavári (red.), *Munkajog*, Budapest 2019, s. 424–425.

### 4.3. Ograniczona ochrona samozatrudnionych

Węgierskie prawo zatrudnienia opiera się na koncepcji „wszystko albo nic”, ponieważ pracownicy mają prawo do pełnej ochrony zatrudnienia podpisując umowę o pracę. Z kolei samozatrudnieni nie posiadają żadnych praw w zakresie zatrudnienia w ramach Kodeksu cywilnego na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa o osobiste świadczenie usług lub umowa o dzieło). Przepisy kodeksu cywilnego dotyczące tych dwóch rodzajów umów<sup>35</sup> regulują kwestie prawne, takie jak: polecenia, odmowa wykonania poleceń, reprezentacja, nadzór, obowiązek informacyjny, wynagrodzenie, wypowiedzenie itd. Jednakże unormowania te nie gwarantują żadnej ochrony zatrudnienia usługodawcom. Jednocześnie nie przewidują też żadnych ograniczeń, np. w zakresie możliwych rodzajów działalności czy czasu trwania pracy. Oznacza to, że umowy te mogą być wykorzystywane w każdej chwili i bez dalszych uwarunkowań.

Węgierskie prawne uregulowania zatrudnienia w dużej mierze opierają się na stosunku pracy, który stanowi główną podstawę praw i obowiązków. Z uwagi na fakt, że samozatrudnieni nie są objęci tymi przepisami, nie mają też prawa do ochrony zatrudnienia wynikającej z większości ustaw dotyczących stosunku pracy. Dobrym przykładem jest tu inspekcja pracy, ponieważ Ustawa o inspekcji pracy obejmuje tylko pracowników i nie stosuje się jej do samozatrudnionych<sup>36</sup>. To samo dotyczy praw w zakresie zbiorowego prawa pracy, ponieważ samozatrudnieni nie mogą zawierać porozumień zbiorowych<sup>37</sup> i nie posiadają prawa do strajku<sup>38</sup>.

Tymczasem pojawiają się trzy znaczące wyjątki, jeśli chodzi o możliwość stosowania regulacji ochronnych wobec samozatrudnionych. Po pierwsze, ustawa o równym traktowaniu może być stosowana do osób pracujących zarobkowo na własny rachunek na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>39</sup>. Po drugie, zakres Ustawy o bezpieczeństwie w miejscu pracy<sup>40</sup> obejmuje każdą „zorganizowaną pracę”, bez względu na charakter stosunku zatrudnienia. Po trzecie, pracownicy ochrony<sup>41</sup> stanowią pośrednią kategorię prawa pracy (pomiędzy stosunkiem pracy a samozatrudnieniem) ze słabą ochroną zatrudnienia dotyczącą czasu pracy i czasu odpoczynku<sup>42</sup>, ale nie ma ona większego znaczenia i nie dotyczy wielu osób. Samozatrudnieni są za to objęci ochroną wynikającą z ubezpieczenia społecznego, ale to będzie przedmiotem kolejnego podpunktu.

35 Ustawa 5 z 2013 r. Kodeks cywilny, art. 6:238-250 i 6:272-280, [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil\\_Code.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil_Code.pdf) (dostęp: 9.09.2020).

36 Ustawa 75 z 1996 r. w sprawie inspekcji państwowej.

37 Art. 277 Kodeksu pracy.

38 Ustawa 7 z 1989 r. o prawie do strajku.

39 Ustawa 125 z 2003 r. o równym traktowaniu i propagowaniu równych szans, art. 3.

40 Ustawa 93 z 1993 r. o bezpieczeństwie w miejscu pracy, art. 1.

41 Ustawa 133 z 2005 r. o pracownikach ochrony i prywatnych detektywach.

42 Art. 19–20 ustawy 133 z 2005 r.

#### 4.4. Ubezpieczenie społeczne samozatrudnionych: prawa a koszty

Samozatrudnienie jest przede wszystkim bardzo wrażliwe na koszty, więc koszt świadczenia pracy poza stosunkiem pracy stanowi kluczowy czynnik przy wyborze umownej formy świadczenia pracy. Koszt związany z samozatrudnieniem, zarówno z punktu widzenia podmiotu zlecającego, jak i wykonawcy pracy, to podatki i składki na ubezpieczenie społeczne. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne przesądza o jakości i poziomie świadczeń w ramach ubezpieczenia społecznego, ponieważ są one finansowane z kwot wpłacanych przez usługodawcę i podmiot zlecający (klienta).

Jak już pisałem powyżej, osoby samozatrudnione mają w tym zakresie dwie możliwości. Po pierwsze, mogą wybrać pełną ochronę przewidzianą w systemie ubezpieczeń społecznych, ale jest to najdroższa prawna forma pracy. Po drugie, mogą zrezygnować z ogólnego systemu ubezpieczenia społecznego wybierając nową formę opodatkowania (KATA), ale to z kolei wiąże się z limitowanymi świadczeniami. Należy podkreślić, że ograniczona ochrona wynikająca z ubezpieczenia społecznego, a w szczególności ograniczone prawa emerytalne, stanowią cenę, którą trzeba zapłacić za te niewielkie obciążenia publicznoprawne. Jak zostało wykazane w pkt 3 omawiającym statystyki dotyczące pracujących zarobkowo na własny rachunek, węgierscy samozatrudnieni wybierają tańsze rozwiązanie, nawet jeśli ta decyzja ma bardzo negatywne skutki dla obecnych i przyszłych świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego, szczególnie w zakresie oczekiwanych praw emerytalnych. Poniżej autor wyjaśni pokrótce różnicę pomiędzy tymi dwoma rozwiązaniami, ze szczególnym podkreśleniem praw zagwarantowanych w systemie ubezpieczenia społecznego.

W ogólnym systemie samozatrudnieni płacą tę samą składkę i są uprawnieni do tych samych świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego co pracownicy. Wszyscy płatnicy składek są ubezpieczeni na wypadek każdego rodzaju ryzyka bez wyjątku. W przypadku samozatrudnionych trzeba się zarejestrować w węgierskim Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, aby być uprawnionym do wszystkich świadczeń. Z kolei, gdy chodzi o tanie rozwiązanie w ramach podatku KATA, samozatrudniony będący „małym podatnikiem” uważany jest przez ubezpieczenie społeczne za ubezpieczonego i będzie objęty ubezpieczeniem emerytalnym, zdrowotnym i na wypadek bezrobocia<sup>43</sup>. Jednakże podstawą do wyliczenia każdego świadczenia jest tutaj bardzo niewielka, ograniczona kwota (około 300 euro). W związku z tym wszelkie świadczenia wypłacane z ubezpieczenia społecznego należne tym samozatrudnionym (tzw. małym podatnikom) będą bardzo niskie, jak np. świadczenie dla osoby szukającej pracy lub świadczenie emerytalne<sup>44</sup>. Jeśli weźmiemy na przykład samozatrudnionego z miesięcznym przychodem w wysokości 370 000 forintów

43 Samozatrudniony ma prawo do świadczenia w razie bezrobocia, jeśli płacił składkę na rynek pracy przez rok w okresie ostatnich trzech lat, nie jest objęty stosunkiem pracy wynikającym z umowy o pracę ani innym prawnym stosunkiem pracy (art. 25 Ustawy 4 z 1991 r. o promocji zatrudnienia).

44 Art. 8–10 Ustawy 147 z 2012 r.

(1200 euro), to jego miesięczny dochód netto jest o 400 euro wyższy niż gdyby był pracownikiem, ale jego miesięczne świadczenie emerytalne będzie o prawie 400 euro niższe, jeśli do wyliczenia przyjmiemy obecnie obowiązujące przepisy emerytalne<sup>45</sup>. Zjawisko to należy postrzegać jako prawdziwą „bombę z opóźnionym zapłonem” systemu emerytalnego. Bardzo wiele starszych osób w najbliższej przyszłości nie będzie miało bowiem rzeczywistej emerytury, gdy ta grupa samozatrudnionych nabędzie uprawnienia z ubezpieczenia społecznego.

Te popularne ograniczone systemy ubezpieczeniowe są dość problematyczne, ponieważ nakładają bardzo niskie obciążenia publicznoprawne na samozatrudnionych, ale równocześnie oferują znikome świadczenia. Najważniejszą wadą opisanego zjawiska dla całego węgierskiego społeczeństwa jest niewysokie oczekiwane świadczenie emerytalne. To spowoduje bowiem, że znacząca i ciągle rosnąca grupa osób w wieku produkcyjnym pozostanie bez prawdziwego dochodu z chwilą, gdy osiągnie wiek emerytalny. Co do zasady samozatrudnieni mają zagwarantowane ubezpieczenie społeczne, ale coraz częściej „sprzedają” oni swoje prawa do przyszłego świadczenia emerytalnego w zamian za obecnie wyższy przychód.

W związku z tym pożądanym jest dogłębny przegląd opisanego powyżej ustawowego systemu opierającego się na dwóch filarach (ogólnym i tanim dla samozatrudnionych). Wysoki poziom składek na ubezpieczenie stanowi tutaj kluczowy problem, dlatego powinny być one stopniowo (dalej) obniżane, zarówno dla pracowników, jak i samozatrudnionych. Jednocześnie, tanie rozwiązania muszą być połączone z ogólnym systemem w zakresie podatków, jak i składek. Taka polityka Państwa poprawiłaby sytuację na rynku pracy oraz atrakcyjność stosunku pracy i prawa zatrudnienia. Pewne kroki, idące w tym kierunku, zostały podjęte poprzez obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne i podwyższenie podatku KATA. Jednakże należy również zwiększyć przywileje samozatrudnionych przewidziane w ramach taniego systemu ubezpieczenia, szczególnie w zakresie praw emerytalnych. Można by to osiągnąć podnosząc podstawę obliczenia składek lub promując członkostwo w dobrowolnym funduszu emerytalnym. Istnieje kilka możliwości rozbrojenia „emerytalnej bomby samozatrudnionych”.

## 5. Walka z fikcyjnym samozatrudnieniem na Węgrzech

Jak już zostało wskazane powyżej, nie ma jednoznacznych danych dotyczących liczby osób fikcyjnie samozatrudnionych. Według szacunków autora jest to spora część samozatrudnionych. Całe samozatrudnienie można określić na ok. 11–13% ogółu pracujących<sup>46</sup>, a jedna trzecia tych osób (około 4% wszystkich pracobiorców)

45 *Vállalkozó? KATA-s? Így kerülheti el a minimál nyugdíjat!*, 14.05.2017, <http://bankmonitor.hu/cikk/vallalkozo-kata-s-igy-kerulheti-el-a-minimal-nyugdijat> (dostęp: 25.09.2020).

46 Patrz pkt 3 prezentujący szczegółowe dane OECD i liczbę osób fizycznych będących przedsiębiorcami (530 000 w 2020 r.).

jest zależna od jednego (decydującego) klienta<sup>47</sup>. Ponadto liczba osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą dynamicznie wzrosła w ostatnich latach w konsekwencji taniej alternatywy dla stosunku pracy, którą oferuje nowa forma opodatkowania (KATA). Prawdopodobnie wielu z tych „nowych przedsiębiorców” zrezygnowało ze stosunku pracy jedynie w celu zaoszczędzenia środków dla obu stron (pracownika i pracodawcy) poprzez zmianę prawnego statusu z pracownika na samozatrudnionego.

Fikcyjne samozatrudnienie nie jest nowym zjawiskiem, ponieważ zawsze było ono obecne na węgierskim rynku pracy, a ustawodawca wielokrotnie postrzegał je za podstawowy problem od czasu powrotu gospodarki rynkowej w 1990 r. Walka z tą patologią (zazwyczaj nazywaną „ukrytym zatrudnieniem”) często powracała przez ostatnie 30 lat na pierwszy plan polityki ustawodawczej w zakresie zatrudnienia w zależności od koncepcji danego rządu i jego programu politycznego.

W tym kontekście można wskazać następujące rozwiązania ustawowe mające na celu przeciwdziałanie temu niekorzystnemu zjawisku na węgierskim rynku pracy. Nawet jeśli dotyczą one z pozoru różnych spraw, to mają przynajmniej dwa uniwersalne mechanizmy. Pierwszą wspólną cechą tych działań legislacyjnych jest to, że są one związane z kosztem samozatrudnienia poprzez opodatkowanie, składki, mające zastosowanie przepisy prawa pracy, grzywny i kary. Oczywiście polityka ustawodawcza ciągle musi stawiać czoła błędnemu kołu: samozatrudnienie powinno być tanie, aby tworzyć miejsca pracy, a jednocześnie musi być kontrolowane poprzez wyższe koszty. Ta pułapka prowadzi do takiej polityki, w której ciągle zaostrza się wymogi w zakresie zatrudnienia lub się je poluzowuje.

Drugą wspólną cechą tych rozwiązań ustawodawczych jest obranie jedynie pracodawcy za cel tych działań. Nawet jeśli obie strony, to znaczy zarówno pracodawcy, jak i pracownicy, oszczędzają dużo pieniędzy na ukrytym zatrudnieniu, poprzez wybranie tańszej formy prawnej jaką jest samozatrudnienie, to prawo karze tylko pracodawcę. Dogmatyczną podstawą tego rozwiązania jest założenie, zgodnie z którym to pracownik jest osobiście podległy i ekonomicznie podporządkowany (często kwazi) pracodawcy, więc wyboru umowy zazwyczaj dokonuje ten, kto zatrudnia. Wyższy podatek (patrz lit. d poniżej) stanowi wyjątek, ponieważ to rozwiązanie ma taki sam negatywny wpływ na wynagrodzenie pracownika.

### **a) Tworzenie taniej, alternatywnej formy pracy dla „pracy dorywczej”**

W 1997 r. odrębna ustawa<sup>48</sup> wprowadziła pracę dorywczą do węgierskiego prawa zatrudnienia, a miała ona na celu zmniejszyć wysokie bezrobocie i ograniczyć nielegalne formy świadczenia pracy. Umowy pracy dorywczej były tak zaprojektowane, aby stworzyć tani i elastyczny rodzaj umowy, który obejmie osoby pracujące „na

47 9.8.3. Társas és egyéni vállalkozók...

48 Ustawa 74 z 1997 r. w sprawie zatrudnienia z Książeczką Pracy Okazjonalnej i jej publiczno-prawnych obciążeń.

czarno” oraz w warunkach fikcyjnego samozatrudnienia. Jeśli ustawie udałooby się zwiększyć liczbę (zgłoszonych) pracowników dorywczych, to jednocześnie wzrosłyby wpływy z podatków dochodowych i ze składek na ubezpieczenie społeczne, a tym samym wzmocnione zostałyby prawa pracownicze oraz prawa w zakresie ubezpieczenia społecznego tych dorywczych pracowników.

Tymczasem elastyczne uregulowanie pracy dorywczej może też mieć niepożądane skutki uboczne. W szczególności może ono skusić pracowników zatrudnionych w ramach typowych lub nietypowych stosunków pracy, ponieważ praca dorywcza jest o wiele tańsza i wiąże się z niewieloma prawami pracowniczymi. Zastąpienie stosunku pracy przez pracę dorywczą prowadzi do mniejszych wpływów do budżetu Państwa, a pracownik traci większość swojej ochrony wynikającej ze stosunku pracy. Dlatego też praca dorywcza jest też swego rodzaju ukrytym zatrudnieniem, nawet jeśli praca dorywcza jest *de jure* stosunkiem pracy. Praca dorywcza jest nawet tańsza od samozatrudnienia i daje trochę więcej ochrony zatrudnionym. Jednakże jej czas trwania jest ograniczony do 5 dni pod rząd, 15 dni w miesiącu i do 90 dni w roku<sup>49</sup>. Można więc z niej korzystać tylko na krótsze okresy<sup>50</sup>. Bez tych ograniczeń z całą pewnością praca dorywcza byłaby pierwszym wyborem pracodawców ze względu na bardzo niskie koszty związane z obciążeniami publicznoprawnymi: pracodawcy płacą około 3 euro dziennie z tytułu podatku i składki na ubezpieczenie społeczne łącznie, a w zamian za to pracownicy mają prawo do ograniczonych świadczeń z ubezpieczenia społecznego<sup>51</sup>.

## b) Zakaz fikcyjnego samozatrudnienia w oparciu o test sądowy

Ukryte zatrudnienie w postaci fikcyjnego samozatrudnienia zawsze było niezgodne z prawem, chociaż pierwszy zakaz pojawił się w węgierskim Kodeksie pracy dopiero w 2003 r.<sup>52</sup> Obecnie akt ten nie zakazuje *expressis verbis* fikcyjnego samozatrudnienia, a jedynie wskazuje, że „fikcyjne umowy uważa się za nieważne, a jeśli taka umowa ma ukryć inną umowę to należy ją oceniać na podstawie ukrytego zatrudnienia”<sup>53</sup>.

Podstawą prawną tego domyślnego zakazu jest obowiązująca od dawna sądowa koncepcja stosunku pracy, ponieważ prawna definicja stosunku pracy nie była zawarta w Kodeksie pracy przed 2012 r.<sup>54</sup> Pomimo wcześniejszego braku definicji prawnej, zawsze istniał wyszukany test sądowy pozwalający rozróżnić fikcyjne i prawdziwe samozatrudnienie oraz zdefiniować pojęcie stosunku pracy. Test ten został opracowany

49 Ustawa 75 z 2010 r., art. 2.

50 Szczegóły patrz: T. Gyulavári, *Casual work laws in Eastern Europe*, [w:] E. Brameshuber, M. Friedrich, K. Beatrix (red.), *Festschrift Franz Marhold*, Wien 2020, s. 549–560.

51 Otrzymują świadczenie emerytalne i zasiłek dla bezrobotnych, które są wyliczane na podstawie bardzo niskiej kwoty. Poza tym mają też wypadkowe ubezpieczenie zdrowotne (Ustawa 75 z 2010 r., art. 10).

52 Patrz zmieniony art. 75/A Ustawy 22 z 1992 r. Kodeks pracy.

53 Art. 27 ust. 1 Ustawy 1 z 2012 r. Kodeks pracy.

54 Art. 42 Ustawy 1 z 2012 r. Kodeks pracy.

w ostatnich dekadach przez węgierskie sądy pracy, a w szczególności przez Sąd Najwyższy. Na podstawie bogatego orzecznictwa ministerialna wytyczna wprowadziła teoretyczny system podstawowych i wtórnych cech charakterystycznych dla stosunku pracy<sup>55</sup>. Nawet jeśli ta wytyczna została uchylona w 2011 r.<sup>56</sup>, to koncepcja podstawowych i wtórnych cech zatrudnienia dalej ma pewien wpływ na praktykę stosowania prawa pracy. Ocena stosunku prawnego pomiędzy stronami (pracownik czy samozatrudniony) jest w dalszym ciągu często podnoszona w sporach prawnych, szczególnie w przypadku sporów o nieuzasadnione zwolnienie przez pracodawcę lub o odpowiedzialność pracodawcy za szkody. Stosowanie zasad prawa pracy w zakresie wypowiedzenia stosunku pracy oraz odpowiedzialności za szkody wiąże się z konkretnym obciążeniem finansowym dla pracodawcy.

### c) Inspekcja pracy i jej większe sankcje

Inspektorzy pracy, ale również kontrolerzy podatkowi, mają prawo do oceny stosunku prawnego łączącego usługodawcę (pracownika) i klienta (pracodawcę). Jeśli inspektor (kontroler) stwierdzi, że prawdziwy i rzeczywisty stosunek umowny pomiędzy stronami jest tak naprawdę stosunkiem pracy, to pracodawca może zostać ukarany zarówno przez kontrolera podatkowego, jak i inspektora pracy. Wysokość grzywnien nakładanych przez inspekcję pracy została podniesiona w 2005<sup>57</sup> dla osiągnięcia efektu odstrasżającego. Tymczasem podstawowym problemem jest tutaj liczba inspektorów pracy, ponieważ brak właściwego personelu skutkuje niewielką liczbą przeprowadzonych kontroli. W ostatnich dwudziestu latach najpierw mogliśmy zaobserwować wzrost, a potem spadek zatrudnienia w inspekcji pracy, co osłabiło zdolność tej instytucji państwowej do skutecznej ochrony praw pracowniczych.

### d) Zachęcające i demobilizujące rozwiązania podatkowe

Jak zostało to już obszernie przedstawione powyżej, węgierska polityka finansowa (podatkowa) dość aktywnie tworzyła interesujące formy opodatkowania dla samozatrudnionych wiążące się z bardzo niskimi obciążeniami publicznoprawnymi. Zjawisko fikcyjnego samozatrudnienia, które jest bardzo wyczułone na kwestię kosztów, ożywiło się w wyniku takiej miękkiej polityki państwa. Ten błąd miał być naprawiony na skutek nowego rozwiązania polegającego na nałożeniu dodatkowego podatku dochodowego w wysokości 40% pobieranego od przychodu przekraczającego 3 miliony forintów od tego samego pracodawcy od 2021 r. Ta zmiana podatku

55 7001/2005. (MK 170) FMM-PM együttes irányelv a munkavégzés alapjául szolgáló szerződésnek minősítése során figyelembe veendő szempontokról. Wspólna dyrektywa FMM-PM dotycząca aspektów, które należy wziąć pod uwagę przy kwalifikowaniu stosunków prawnych, na których opiera się praca.

56 Ustawa 130 z 2010 r. uchyliła wszystkie wytyczne z 2011 r. włącznie z tą wytyczną.

57 Ustawa 155 z 2005 r. w sprawie zmiany Ustawy o inspekcji pracy w zakresie sankcji.

KATA zwiększy koszt tej formy świadczenia pracy, co może znacznie wpłynąć na jej finansową atrakcyjność.

Z wysiłków podejmowanych przez ostatnie 30 lat możemy wyciągnąć pewne wnioski. Przede wszystkim fikcyjne samozatrudnienie jest zjawiskiem powszechnym na węgierskim rynku pracy, a nawet o tendencji rosnącej. Podstawowym jego celem jest obniżanie kosztów zatrudnienia z uwagi na zwiększenie przychodu pracodawcy, ale również pracownika, który staje się w większości przypadków sojusznikiem pracodawcy w tej grze z Państwem (z budżetem Państwa). Ustawodawstwo odwoływało się już do wielu metod mających na celu walkę z umowami cywilnoprawnymi, które *de facto* mają ukryć stosunek pracy. Rozwiązania legislacyjne to między innymi: tworzenie tanich alternatywnych form zatrudnienia, podnoszenie podatków i kar, prawne zakazy, testy sądowe itd. Wspólnym punktem tych niejednorodnych rozwiązań ustawodawczych jest zwiększenie kosztu związanego z wykorzystaniem samozatrudnienia. Tymczasem ta polityka państwa węgierskiego nie jest konsekwentna, ponieważ od czasu do czasu jest równoważona całkowicie odwrotnymi rozwiązaniami podatkowymi mającymi na celu tworzenie nowych miejsc pracy poprzez tanie formy przedsiębiorczości. Podatek KATA stanowi doskonały przykład instrumentu, dla którego taka polityka na dłuższą metę się nie sprawdza.

## 6. Uwagi podsumowujące

Węgierski model stosunków zatrudnienia zawieranych w obszarze pracy sprowadza się do dwóch form umownych: umowy o pracę z pełną ochroną zatrudnienia i umowy cywilnoprawnej pozostającej bez żadnej ochrony ze strony prawa pracy. Samozatrudnienie składa się z różnych grup, takich jak: rzeczywiste samozatrudnienie, fikcyjne samozatrudnienie (ukryty stosunek pracy) i praca w zależności ekonomicznej. Samozatrudnieni na Węgrzech stanowią około 11–13% ogółu pracowników, jednakże proporcje pomiędzy poszczególnymi grupami (np. udział fikcyjnych samozatrudnionych) nie są do końca jasne.

Binarny model stosunków zatrudnienia opiera się na koncepcji „pełna ochrona lub jej brak”. Z uwagi na fakt, że wszyscy samozatrudnieni pracują na podstawie Kodeksu cywilnego (zazwyczaj w ramach umów o osobiste świadczenie usług), nie mają żadnych praw pracowniczych. Wyjątkami godnymi uwagi jest ubezpieczenie społeczne, BHP i równe traktowanie. Chociaż akurat ubezpieczenie społeczne to delikatna sprawa, bo samozatrudnieni mogą umówić się z Państwem, aby zamienić prawa wynikające z ubezpieczenia społecznego (np. przyszłe emerytury) na wyższy obecnie przychód. Ta „umowa” jest możliwa dzięki nowej formie opodatkowania podatkiem KATA, który nadał impet wzrostowi (fikcyjnego) samozatrudnienia w ostatnich latach na Węgrzech. Zwyczajową reakcją państwa jest podnoszenie kosztów zatrudnienia, więc wszystko wraca do normy. Mamy zatem na Węgrzech do czynienia z próbą sił.

## Bibliografia

### Literatura

- Brodie D., *Employees, workers and the self-employed*, „Industrial Law Journal” 2005, vol. 34, no. 3, s. 253–260.
- Casale G., *The Employment Relationship. A Comparative Overview*, Geneva 2011.
- Countouris N., *The Changing Law of the Employment Relationship*, Aldershot 2007.
- Davidov G., *Who is a worker?*, „Industrial Law Journal” 2005, vol. 35, no. 1, s. 57–71.
- Deakin S., *The comparative evolution of the employment relationship*, [w:] G. Davidov, B. Langille (red.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*, Oxford, 2006, s. 89–108.
- Gyulavári T., *A bridge too far? The Hungarian regulation of economically dependent work*, „Hungarian Labour Law E-Journal” 2014, no. 1, s. 82–103, [https://hlj.hu/letolt/2014\\_1\\_a/01.pdf](https://hlj.hu/letolt/2014_1_a/01.pdf) (dostęp: 23.09.2020).
- Gyulavári T., *Casual work laws in Eastern Europe*, [w:] E. Brameshuber, M. Friedrich, B. Karl (red.), *Festschrift Franz Marhold*, Wien 2020, s. 549–560.
- Gyulavári T., *Structure and Social Protection of the Self-employed Society: An Eastern-European Perspective based on Hungarian Experience*, [w:] M. Westerveld, M. Olivier, *Social Security Outside the Realm of the Employment Contract: Informal Work and Employee-like Workers*, Cheltenham 2019, s. 162–176.
- Jakab N., *Munkavégzők a munkavégzési viszonyok rendszerében*, „Jogtudományi Közlöny” 2015, szeptember, s. 421–432.
- Kárttyás G., *Atipikus munkaviszonyok*, [w:] T. Gyulavári (red.), *Munkajog*, Budapest 2019, s. 424–425.
- Pennings F., Bosse C. (red.), *The Protection of Working Relations*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2011.
- Szekeres B., *Fogalmi zárkavar a munkajogtudományban: az önfoglalkoztatás problematikája*, „Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica” 2018, t. XXXVI/2, s. 472–484.

### Akty prawne

- Ustawa 4 z 1959 r. Kodeks cywilny (nie obowiązuje od 2014 r.).
- Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa, Dz.U. WE L 359, 19.12.1986.
- Ustawa 7 z 1989 r. o prawie do strajku.
- Ustawy 4 z 1991 r. o promocji zatrudnienia.
- Ustawy 22 z 1992 r. Kodeks pracy.
- Ustawa 93 z 1993 r. o bezpieczeństwie w miejscu pracy.
- Ustawa 75 z 1996 r. w sprawie inspekcji państwowej.
- Ustawa 74 z 1997 r. w sprawie zatrudnienia z Książeczką Pracy Okazjonalnej i jej publicznoprawnych obciążeń.

Ustawa 80 z 1997 r. o emeryturach.

Ustawa 125 z 2003 r. o równym traktowaniu i propagowaniu równych szans.

Ustawa 120 z 2005 r. w sprawie uproszczonych obciążeń publicznoprawnych.

Ustawa 133 z 2005 r. o pracownikach ochrony i prywatnych detektywach.

Ustawa 155 z 2005 r. w sprawie zmiany Ustawy o inspekcji pracy w zakresie sankcji.

Ustawa 115 z 2009 r. o jednoosobowej działalności gospodarczej i jednoosobowych spółkach.

Ustawa 130 z 2010 r. uchyliła wszystkie wytyczne z 2011 r. włącznie z tą wytyczną.

Ustawą 147 z 2012 r. o podatku ryczałtowym dla małych podatników – przedsiębiorców i o podatku dla małych firm.

Ustawa 1 z 2012 r. Kodeks pracy, <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2557/Labour%20Code.pdf> (dostęp: 23.09.2020).

Ustawa 5 z 2013 r. Kodeks cywilny (obowiązuje od 2014 r.), [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil\\_Code.pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/96512/114273/F720272867/Civil_Code.pdf) (dostęp: 9.09.2020).

## Strony internetowe

9.8.3. *Társas és egyéni vállalkozók, önállók az ügyfelek / megrendelők száma, dominanciája szerint, 2017. II. negyedév*, [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_onfogl9\\_08\\_03.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_onfogl9_08_03.html) (dostęp: 25.09.2020).

Jakubász T., *Kata, a kisvállalkozások adózásának rocksztárja*, Magyar Nemzet, 2020.06.17, <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/kata-a-kisvallalkozasok-adozasanak-rocksztarja-8254458> (dostęp: 25.09.2020).

Kotroczó M., *Nagyon népszerű lett a kata a NAV-nál*, 9.02.2016, <http://www.uzletresz.hu/penzugy/20160202-kisadozo-vallalkozasok-teteles-adoja-kata-adozas-nav-adoszakerto.html> (dostęp: 25.09.2020).

*Már több az egyéni vállalkozó, mint a cég Magyarországon*, Opten, 19.02.2020, <https://www.opten.hu/kozlemenyek/mar-tobb-az-egyeni-vallalkozo-mint-a-ceg-magyarorszagon> (dostęp: 18.10.2023).

*Self-employed with employees*, 2017, OECD, <https://data.oecd.org/entrepreneur/self-employed-with-employees.htm> (dostęp: 17.09.2020).

*Self-employment rate*, OECD, <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> (dostęp: 17.09.2020).

*Vállalkozó? KATA-s? Így kerülheti el a minimál nyugdíjat!*, Bankmonitor, 14.05.2017, <http://bankmonitor.hu/cikk/vallalkozo-kata-s-igy-kerulheti-el-a-minimal-nyugdijat> (dostęp: 25.09.2020).